

### Europäisierung in Osteuropa: Reaktionen auf die demokratische Konditionalität

Schimmelfennig, Frank; Engert, Stefan; Knobel, Heiko

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schimmelfennig, F., Engert, S., & Knobel, H. (2003). Europäisierung in Osteuropa: Reaktionen auf die demokratische Konditionalität. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32(3), 321-337. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60372>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

## Europäisierung in Osteuropa: Reaktionen auf die demokratische Konditionalität

*Mit ihrer Politik der demokratischen Konditionalität versucht die EU, die osteuropäischen Regierungen zur Übernahme liberaler Demokratie- und Menschenrechtsnormen zu bewegen. In einer vergleichenden Analyse Estlands, Lettlands, Jugoslawiens und der Slowakei erklären wir die unterschiedlichen Reaktionen der Regierungen auf diese Politik durch die Stärke der Resonanz dieser liberalen Normen und durch die Höhe der machtpolitischen Kosten ihrer Übernahme. Während jedoch die Normresonanz vornehmlich Einfluss auf das argumentative Verhalten der Regierungen hat, bestimmen die Machtkosten die praktische Regeleinhaltung.*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Im Allgemeinen befasst sich die Forschung über Europäisierung mit den institutionellen und policy-spezifischen Auswirkungen *spezifischer EU-Regeln* und europäischer Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse in den *Mitgliedstaaten* der Gemeinschaft (vgl. Cowles/Caporaso/Risse 2001; Héritier et al. 2001). Wir hingegen untersuchen *allgemeine westlich-liberale Demokratienormen* und ihre Auswirkungen in den *Nicht-Mitgliedstaaten* Osteuropas. Warum dieser Fokus? Die EU versteht sich als Gemeinschaft liberaldemokratischer Staaten (Art. 6 EUV) und verlangt von ihren Beitrittskandidaten vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, dass diese stabile demokratische und rechtsstaatliche Institutionen besitzen und die Menschen- und Minderheitenrechte achten. Bei der Verbreitung und Übernahme liberaldemokratischer Prinzipien geht es also gewissermaßen um die *Grundlagen* der Europäisierung, die in den Mitgliedstaaten weitgehend unproblematisch sind und daher nur selten ins Blickfeld geraten. Bei den Nicht-Mitgliedstaaten tritt die Übernahme des *acquis communautaire* und damit der typische Gegenstand der Europäisierungsforschung jedoch erst mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen in den Vordergrund.

Um diese Grundlagen der Europäisierung in den (Noch-)Nicht-Mitgliedstaaten Osteuropas zu fördern, verfolgt die EU eine Politik der demokratischen Konditionalität, die die finanzielle Unterstützung und institutionelle Anbindung dieser Staaten von deren Fortschritten bei der demokratischen Konsolidierung abhängig macht. In diesem Artikel erklären wir – entsprechend der Akteursperspektive des Schwerpunkthefts und seines Interesses an der „Zähmung der Widerspenstigen“ – die Reaktionen osteuropäischer *Regierungen* auf die demokratische Konditionalität, und zwar solcher Regierungen, die sich zumindest anfänglich den von der EU geforderten liberaldemokratischen Standards widersetzen.

Mit ihrer Politik der demokratischen Konditionalität verfolgt die EU eine Strategie der reaktiven Verstärkung durch materielle und soziale Anreize, die den Regierungen einen beträchtlichen Reaktionsspielraum lässt. Es ist unser zentrales Argument, dass sich deren Reaktionen durch die Resonanz der liberalen Normen und die machtpolitischen Kosten ihrer Übernahme erklären lassen. In ihrer Wirkung unterscheiden sich diese beiden Faktoren jedoch. Während die *Resonanz* Einfluss auf das *argumentative* Verhalten der Regierungen hat, beeinflussen die *Kosten* die *praktische* Regeleinhaltung. In Fällen hoher Normresonanz er-

kennen Regierungen die Geltung der Norm verbal an, anderenfalls argumentieren sie kontrovers. Sind die machtpolitischen Anpassungskosten hoch, werden die Normen auch bei hoher Resonanz praktisch nicht oder nur unzureichend befolgt. Sind die Kosten niedrig, kommen Regierungen den Forderungen der EU jedoch auch bei geringer Resonanz nach.

Wir illustrieren die unterschiedlichen Reaktionsweisen und deren Rahmenbedingungen an vier osteuropäischen Ländern und Problemen: an der Slowakei während und nach der Mečiar-Regierung, an der jugoslawischen Kooperation mit dem UN-Kriegsverbrechertribunal in Den Haag sowie an der estnischen und lettischen Politik gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung. In allen diesen Fällen gelang die „Zähmung der Widerspenstigen“ schließlich, wenn auch – je nach den vorherrschenden innenpolitischen Bedingungen – auf unterschiedlichen Wegen und in unterschiedlichem Ausmaß.

## 2. Die demokratische Konditionalität der EU

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die EU – zunächst informell und später dann formell – die Übernahme und Einhaltung von westlichen Demokratie- und Menschenrechtsstandards zur Bedingung für eine institutionelle Annäherung und Unterstützung der Staaten Ost- und Mitteleuropas gemacht (Smith 2001, 37–40). Nach 1992 hat die EU so genannte Menschenrechtsklauseln in ihren Kooperations- und Assoziationsabkommen mit diesen Staaten verankert, die eine Aussetzung oder Aufkündigung dieser Verträge ermöglichen, sollte ein Staat diese Standards verletzen. Im Juni 1993 entschied der Europäische Rat in Kopenhagen, dass Demokratie, die Stabilität der Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, der Schutz der Menschenrechte sowie der Respekt für und der Schutz von Minderheiten die Vorbedingungen für eine Mitgliedschaft in der EU seien.

Konditionalität beruht auf dem Mechanismus der „Verstärkung“. „Verstärkung“ belohnt sozialkonformes und bestraft abweichendes Verhalten. Dadurch, so die Annahme, wird kon-

formes Verhalten stabilisiert, weil die ZielakteurInnen Bestrafungen zu entgehen und Belohnungen zu sichern suchen. Die Konditionalitätspolitik der EU beschränkt sich in der Regel auf die Verwendung positiver sozialer und materieller *Anreize* und setzt damit auf eine Verstärkung durch *Belohnung*.

Materielle Anreize für die osteuropäischen Nichtmitglieder bestanden zunächst in der finanziellen und technischen Unterstützung der Transformation durch das PHARE-Programm, dann in den Assoziationsabkommen und dem damit verbundenen Zugang zum EU-Binnenmarkt. Als soziale Anreize können die internationale Anerkennung durch die EU und die mit der Anbindung an die EU einhergehende Legitimation als demokratischer und „europäischer“ Staat gelten. Den stärksten sozialen und materiellen Anreiz stellt der Beitritt zur EU dar. Mitgliedschaft bedeutet nicht nur die höchste Anerkennung als gleichwertiger Partner durch die Staatengemeinschaft der EU, sondern stellt auch die höchsten materiellen Gewinne durch verstärkten Handel, Investitionen, Subventionen und die Teilnahme am Entscheidungsprozess der EU in Aussicht.

Verstärkung durch Belohnung besteht darin, dass eine Organisation soziale und materielle Belohnungen für den Fall verspricht, dass eine Regierung bestimmte Bedingungen erfüllt – andernfalls werden ihr lediglich die Belohnungen verweigert. Die Organisation versucht jedoch nicht, die Kosten-Nutzen Kalkulationen dieser Regierung durch erzwingende (Verstärkung durch Bestrafung) oder unterstützende Maßnahmen (Verstärkung durch Unterstützung) zu verändern, um konformes Verhalten zu erreichen.

In der Tat hat die EU in Fällen der Nichterfüllung ihrer politischen Forderungen regelmäßig die finanzielle Unterstützung oder den Ausbau der institutionellen Beziehungen verweigert. Nur in wenigen Ausnahmefällen hat sie existierende Verträge ausgesetzt (Rumänien 1989, Jugoslawien 1991), und obwohl EU-Mitgliedsstaaten sich an UN-Sanktionen und militärischen Interventionen der NATO in Bosnien und im Kosovo beteiligt haben, war die EU selbst nicht in diese erzwingenden Maßnahmen involviert.

Karen Smith (2001, 49) zufolge spielte schließlich auch Verstärkung durch Unterstützung eine geringe Rolle, denn nur ein Prozent der EU-Hilfe flossen in die direkte Förderung der Demokratie in den Staaten Mittel- und Osteuropas.

Mit ihren politischen Bedingungen lag die EU im Allgemeinen auf einer gemeinsamen Linie mit den übrigen europäischen Regionalorganisationen (OSZE, Europarat und NATO). Daher lässt sich die EU-Europäisierung von den Einflüssen anderer Organisationen hinsichtlich der liberalen Grundnormen inhaltlich kaum unterscheiden. Doch gilt die EU-Beitrittskonditionalität als besonders hart (vgl. Checkel 2000): Während die OSZE europäische Staaten in der Regel ohne Vorbedingungen aufnahm, knüpfte der Europarat den Beitritt an weniger weitreichende politische Bedingungen; beide Organisationen versuchen Reformen „von innen“ zu fördern, wenn die Neumitglieder beigetreten sind. Staaten wie Albanien, Kroatien oder die Ukraine waren bereits Mitglieder des Europarats, als für sie noch nicht einmal die Assoziation mit der EU in Frage kam. Allerdings hat sich die harte Beitrittskonditionalität der EU (und der NATO) dank der starken materiellen Anreize bei der Durchsetzung politischer Reformen als weitaus wirksamer erwiesen (Kelley 2002; Schimmelfennig/Engert/Knobel 2003).

### 3. Reaktionen auf die demokratische Konditionalität der EU

Wenn die demokratische Konditionalität der EU eine Strategie der Verstärkung durch Belohnung ist, welche Möglichkeiten haben Regie-

rungen dann, auf das bedingte Angebot sozialer und materieller Belohnungen zu reagieren? Zunächst ist festzuhalten, dass diese EU-Strategie den Zielregierungen eine große externe Entscheidungsfreiheit lässt. Sie können autonom abwägen, ob die externen Anreize die innenpolitischen Kosten übersteigen und müssen im Fall, dass sie zu einem negativen Ergebnis kommen, nicht mit zusätzlichen Sanktionen (Bestrafung) rechnen. Unter diesen Bedingungen ist die Varianz der Reaktionen auf die EU-Konditionalität überwiegend aus internen Bedingungen zu erklären. Wir unterscheiden zwei Dimensionen der Reaktion: Form der Reaktion und Grad der Befolgung (vgl. Tab. 1).

Unter *argumentativen Reaktionen* verstehen wir verbale Reaktionen, die auf die Richtigkeit der Anschuldigungen und Legitimität der EU-Forderungen Bezug nehmen.

(1) Es kommt zur *Ablehnung*, wenn Regierungen die Rechtmäßigkeit der Bedingungen bestreiten. Sie können die Legitimität liberaler Menschenrechte und liberaler Demokratie als universelle Standards in Zweifel ziehen, oder der EU das Recht absprechen, sich in die „inneren Angelegenheiten“ von Nichtmitgliedsstaaten „einzumischen“.

(2) Als *Ausflüchte* bezeichnen wir argumentative Reaktionen, die zwar die Menschenrechte und Demokratie als Standards anerkennen und auch der EU das Recht zusprechen, die Einhaltung dieser Standards als Bedingung für materielle Unterstützung und institutionelle Bindungen einzufordern. Die Zielregierungen behaupten jedoch zugleich, dass die EU die Situation im Land unzutreffend interpretiert, oder sie gestehen zwar eine Regelverletzung ein, führen sie aber auf besondere Umstände zurück – etwa eine ökonomische Krise – oder rechtferti-

Tabelle 1: Reaktionen auf Konditionalität

|              | Grad der Befolgung |               |            |
|--------------|--------------------|---------------|------------|
| Form         | Niedrig            | Mittel        | Hoch       |
| Argumentativ | Ablehnung          | Ausflucht     | Zustimmung |
| Praktisch    | Nichtbefolgung     | Scheinfolgung | Befolgung  |

gen sie durch „höhere Güter“, wie etwa die Sicherheit und Integrität des Landes.

(3) Im Fall der *Zustimmung* erkennen die Regierungen schließlich sowohl die Bedingungen der EU als auch ihre Forderungen nach Veränderung an.

*Praktische Reaktionen* sind die Schritte, die eine Regierung im eigenen Land als Reaktion auf die Forderungen der EU unternimmt. Diese können formaler oder institutioneller Natur sein. Die Regierung kann die formalen Regeln, also Gesetze und Bestimmungen, ändern und Institutionen aufbauen, um den Forderungen der EU zu entsprechen. Gleichzeitig bedeutet die formale Regeleinhaltung nicht unbedingt auch die tatsächliche Regelbefolgung im Verhalten. Regierungen können vielmehr die neuen Regeln und Institutionen informell umgehen und das normverletzende Verhalten fortführen. Daher unterscheiden wir wiederum den Grad der Befolgung in drei Stufen. Das eine Extrem ist „Nichtbefolgung“. In diesem Fall beobachten wir keine Veränderung von Gesetzen, Institutionen oder des Verhaltens. Der andere Endpunkt ist „Befolgung“ und besteht in der vollen Umsetzung der Forderungen der EU in die Regierungspraxis. Dazwischen liegt die „Scheinbefolgung“, die aus einer Kombination von formaler Übernahme und abweichendem Verhalten besteht.

Der Grad der argumentativen Zustimmung und praktischen Befolgung der Forderungen der EU ist unsere abhängige Variable. Wie lassen sich also die unterschiedlichen Reaktionen der Zielregierungen erklären?

#### 4. Kosten, Resonanz und Normübernahme

Wir erklären die Reaktionen von osteuropäischen Regierungen auf die EU-Politik der demokratischen Konditionalität durch die Kombination zweier innenpolitischer Faktoren, die in der Europäisierungs- und Sozialisationsforschung eine große Rolle spielen: Kosten und Resonanz.

Die osteuropäischen Regierungen werden generell als „stark“ – also relativ autonom – gegenüber ihren Gesellschaften eingeschätzt.

Daher konzentrieren wir uns bei der Analyse der *Kosten* auf die Auswirkung der EU-Bedingungen auf die machtpolitischen Kosten der Regierungen (vgl. Ágh 1998, 52, 106; Birch 2000, 15–16; Kaldor/Vejvoda 1999, 11, 19–22). Diese Kosten sind umso höher, je mehr sie die Sicherheit und Integrität des Staates sowie die Machtbasis und die Machtausübung der Regierung gefährden. Sie werden von einer Regierung z.B. dann als hoch eingeschätzt, wenn eingeforderte Demokratie- oder Minderheitenrechte Separatismus befördern könnten oder den innenpolitischen Einfluss von ethnischen Minderheitenparteien deutlich vergrößern oder wenn sie zum Machterhalt auf autoritäre Praktiken angewiesen ist.

Unter *Resonanz* verstehen wir – wiederum auf der Ebene der Regierungseliten – den Grad der Übereinstimmung von EU-Regeln mit vorherrschenden institutionellen Traditionen, grundsätzlichen Überzeugungen und Einstellungen sowie den dominanten Diskursen innerhalb der politischen Kultur (vgl. Cortell/Davis 2000). Je nach Grad der Übereinstimmung werden diese Regeln als fremd und illegitim oder aber als anschlussfähig an eigene Traditionen und Wertvorstellungen wahrgenommen. Bei hoher Resonanz fühlen sich die AkteurInnen eher zur Befolgung der EU-Normen verpflichtet als bei geringer Resonanz (Cortell/Davis 2000, 69).

Die Europäisierungsliteratur ordnet Kosten und Resonanz unterschiedlichen Theorien und Kausalfaden zu. Während der Faktor „innenpolitische Kosten“ in rationalistischer Perspektive von zentraler Bedeutung ist, ist „Resonanz“ aus soziologisch-institutionalistischer Sicht relevant (vgl. Börzel/Risse 2000; Héritier 2001). Wir hingegen kombinieren beide Faktoren, um die Reaktion von Zielregierungen gegenüber der EU-Konditionalität zu erklären. Allgemein behaupten wir, dass *unterschiedliche Kombinationen von Kosten und Resonanz verschiedene argumentative und praktische Reaktionen hervorbringen*. Darüber hinaus argumentieren wir, dass *die Höhe der innenpolitischen Kosten hauptsächlich die praktischen Reaktionen bestimmt, während der Grad der Resonanz ursächlich für die argumentativen Reaktionen ist*. Da Resonanz ein ideeller und kultureller Faktor ist,

nehmen wir an, dass die betroffenen AkteurInnen damit ihre Haltung gegenüber den EU-Regeln argumentativ rechtfertigen. Ist der Grad der Resonanz hoch, werden sie diesen grundsätzlich zustimmen. Ist er niedrig, wird die argumentative Reaktion eher kontrovers sein. Im Gegensatz dazu bestimmen die machtpolitischen Kosten die praktische Befolgung der EU-Forderungen, da unmittelbare Kosten sich eher aus dem praktischen Handeln als aus verbalen Reaktionen ergeben. Hier gilt: Je niedriger die Kosten, desto höher die Wahrscheinlichkeit der Regelbefolgung. Damit vertreten wir ein vorrangig instrumentelles Verständnis von Ideen und Argumenten: Sie dienen der Legitimation oder Verschleierung des praktischen Handelns, angepasst an das jeweilige, von mehr oder weniger hoher Resonanz gekennzeichnete, Umfeld der Regierungen.<sup>2</sup>

Aus diesen Ausgangsüberlegungen lassen sich zwei einfache Hypothesen ableiten:

*(1) Bei niedrigen machtpolitischen Kosten und hoher Resonanz stimmen die betroffenen Regierungen den EU-Bedingungen zu und folgen diesen (vollständige Übernahme).*

*(2) Bei hohen machtpolitischen Kosten und geringer Resonanz lehnen die betroffenen Regierungen die EU-Bedingungen ab und übernehmen diese nicht (Nichtübernahme).*

Was aber passiert, wenn Resonanz und Kosten gegensätzliche argumentative und praktische Reaktionen erwarten lassen? Sind beide niedrig, werden die Regierungen zwar den EU-Regeln ihre Legitimität absprechen, sie aber trotzdem übernehmen, um in den Genuss der EU-Belohnung zu kommen, und die Übernahme als „notwendiges Übel“ rechtfertigen. Allerdings

nehmen wir an, dass die Übernahme aufgrund der geringen Resonanz weniger stabil ist. Kulturelle Hürden, Widerstände oder Missverständnisse stehen der vollständigen Übernahme entgegen.

Sind beide hoch, werden die betroffenen Regierungen die praktische Übernahme zu vermeiden versuchen, ohne jedoch ihr Verhalten mit einer grundsätzlichen ideologischen Ablehnung zu rechtfertigen. Sie greifen zum einen rhetorisch auf Ausflüchte zurück, um zu rechtfertigen, warum sie einer Norm, der sie prinzipiell zustimmen, nicht oder noch nicht Folge leisten können. Zum anderen befolgen sie die EU-Bedingungen allenfalls formal und oberflächlich, um die machtpolitischen Kosten der vollständigen Übernahme zu vermeiden – in der Hoffnung, dass die EU dies nicht bemerkt und die in Aussicht gestellte Belohnung nicht verweigert (vgl. Jacoby 1999). In beiden Fällen dominiert die Kostenlogik des praktischen Verhaltens die Resonanzlogik des argumentativen Verhaltens. Die Argumentation wird in den Dienst der praktischen Reaktion gestellt, um zu begründen, warum man trotz genereller Ablehnung kooperiert oder den Forderungen trotz genereller Zustimmung nicht nachkommt.

*(3) Bei geringen Kosten und geringer Resonanz widersprechen die betroffenen Regierungen den EU-Bedingungen zwar, befolgen sie aber dennoch (widerwillige Übernahme).*

*(4) Bei hohen Kosten und hoher Resonanz weichen die betroffenen Regierungen in Ausflüchte und/oder Scheinbefolgung aus (Pseudoübernahme).*

Tabelle 2 fasst die hypothetischen Erwartungen zusammen:

**Tabelle 2: Kosten, Resonanz, Regelübernahme**

|        |         | Resonanz   |   |
|--------|---------|--|---|
|        |         | Hoch   | Niedrig   |
| Kosten | Niedrig | Vollständige Übernahme<br>(Zustimmung und Befolgung) | Widerwillige Übernahme<br>(Ablehnung und Befolgung) |
|        | Hoch    | Pseudoübernahme<br>(Ausflüchte und Scheinbefolgung)  | Nichtübernahme<br>(Ablehnung und Nichtbefolgung)    |



## 5. Fallauswahl

Um diese Erwartungen zu überprüfen, haben wir vier Fallpaare ausgewählt: die Slowakei während und nach der Mečiar-Regierung, die Kooperation der jugoslawischen und serbischen Regierungen mit dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag sowie die Politik der estnischen und lettischen Regierungen gegenüber ihren russischsprachigen Minderheiten zu Beginn und Ende der 1990er Jahre. Während bei jedem Fallpaar Land und Konfliktgegenstand gleich bleiben, beobachten wir im Zeitverlauf eine positive Veränderung in der Übernahme. (Nur im Fall Jugoslawien beobachten wir eine gleichzeitige Varianz zwischen zwei Regierungsebenen.) Aufgrund dieser Auswahlkriterien glauben wir zum einen zeigen zu können, dass unsere Ergebnisse weder länder- noch themenspezifisch, sondern prinzipiell verallgemeinerbar sind. Zum anderen können wir in jedem Fallpaar einen möglichst kontrollierten Vergleich durchführen, weil abgesehen von Veränderungen in den Kosten und/oder der Resonanz die länderspezifischen Bedingungen weitgehend konstant bleiben. Ein hohes Maß an Kontrolle spricht auch für den Vergleich der beiden baltischen Staaten, die sich bei ähnlicher Problemlage (große russischsprachige Minderheiten und anfänglich restriktive Staatsbürgerschaftspolitik) bei einer der unabhängigen Variablen – Resonanz – unterscheiden.

Im slowakischen Fallpaar findet eine Veränderung von Nichtübernahme zu vollständiger Übernahme statt, bei Lettland von Nichtübernahme zu widerwilliger Übernahme, bei

Estland von Pseudoübernahme zu vollständiger Übernahme, und die jugoslawische Fallstudie zeigt die Koexistenz von Nichtübernahme und widerwilliger Übernahme (vgl. Tabelle 3). Alle Fallstudien sind gleich aufgebaut: Zuerst beschreiben wir die anfängliche Diskrepanz zwischen europäischen Normen und dem Verhalten des Zielstaates, dann bestimmen wir Resonanz und Kosten und schildern die praktischen und argumentativen Reaktionen der Regierungen. Zuletzt analysieren wir den Wandel bei Kosten und Resonanz und die entsprechenden Veränderungen in der Regelübernahme.

### 5.1. Slowakei: Die Regierungen Mečiar und Dzurinda

Vladimír Mečiar und seine Partei, die „Bewegung für eine demokratische Slowakei“ (HZDS), gewannen die Wahlen im September 1994 und bildeten eine Koalition mit der SNS (Slowakische Nationalpartei) sowie der ZRS (Vereinigung der Arbeiter der Slowakei). Die Koalition schlug unmittelbar nach der Amtsübernahme einen autoritären Weg ein: Mečiar versuchte, so viel politische Macht wie möglich in seinen Händen zu konzentrieren, beschnitt die Rechte des Parlaments, diffamierte den Staatspräsidenten Kováč, versuchte ihn von seinem Amt zu entheben, ignorierte die Entscheidungen unabhängiger Gerichte und brachte die öffentliche Verwaltung unter die Kontrolle seiner AnhängerInnen. Das öffentlich-rechtliche Fernsehen wurde streng kontrolliert, private Stationen finanziell unter Druck gesetzt. Die

Tabelle 3: **Fälle**

|        |         | Resonanz  |   |
|--------|---------|---|---|
|        |         | Hoch  | Niedrig   |
| Kosten | Niedrig | VOLLSTÄNDIGE ÜBERNAHME<br>Slowakei (Dzurinda)<br>ESTLAND (SPÄTE 1990ER JAHRE) | WIDERWILLIGE ÜBERNAHME<br>Lettland (späte 1990er Jahre)<br>Jugoslawien (Djindjić)               |
|        | Hoch    | PSEUDOÜBERNAHME<br>ESTLAND (FRÜHE 1990ER JAHRE)                               | NICHTÜBERNAHME<br>Slowakei (Mečiar)<br>Lettland (frühe 1990er Jahre)<br>Jugoslawien (Koštunica) |

Pressefreiheit wurde eingeschränkt. Zudem litt die ungarische Minderheit (12% der Bevölkerung) unter der repressiven Politik. Kurz: der politische Stil von Mečiar's Regierung 1994–1998 ist treffend als eine „Tyrannei der Mehrheit“ charakterisiert worden (Bútora/Bútorová 1999, 84; Schneider 1997).

Die Resonanz liberaler Normen innerhalb der Elite war gering, besonders bei SNS und ZRS, die beide ideologisch anti-westlich eingestellt und jeweils am rechten bzw. linken Rand des Parteienspektrums angesiedelt waren. Die HZDS war hingegen populistisch und repräsentativ für den „älteren, weniger ausgebildeten und weniger reformorientierten Teil der Gesellschaft“ (Bútora/Bútorová 1999, 81). Die Partei war weder prinzipiell anti-westlich noch nationalistisch ausgerichtet, instrumentalisierte aber den slowakischen Nationalismus zur Mobilisierung ihrer AnhängerInnen, zur Förderung der slowakischen Eigenstaatlichkeit und zur Bildung einer Koalition mit der SNS (Schneider 1997, 20). Ebenso wenig war die HZDS jedoch der liberalen Demokratie oder dem Minderheitenschutz ideologisch verpflichtet.

Außerdem waren die innenpolitischen Kosten der Normbefolgung hoch, da Mečiar's autoritärer Regierungsstil vorrangig dem Zweck des Machterhalts diene. Durch die autoritäre Kontrolle des Parlaments und die Isolierung des Präsidenten versuchte er jene staatlichen Institutionen zu entmachten, deren Zusammenwirken ihn Anfang 1994 sein Amt gekostet hatte (Schneider 1997, 11). Auch die von der EU geforderte Autonomie der ungarischen Minderheit wurde abgelehnt, weil sie die Koalition mit der SNS, auf welche die HZDS als Regierungspartner unbedingt angewiesen war, gefährdet hätte.

Wie reagierte die Mečiar-Regierung auf die demokratische Konditionalität der EU? Zumeist leugnete die Regierung die ihr vorgeworfenen Versäumnisse und warf der EU vor, die Lage im Land falsch und ungerecht zu beurteilen, sich in die inneren Angelegenheiten einzumischen und mit zweierlei Maß zu messen. Regierungsvertreter verwiesen stattdessen auf die Transformationserfolge der Wirtschaft, beschrieben die demokratische Situation als

genauso gut wie in anderen Staaten Osteuropas und beschuldigten die Opposition sowie die westlichen Medien, für das Zerrbild der Slowakei im Ausland verantwortlich zu sein.<sup>3</sup> Obwohl die Mečiar-Regierung westliche Normen niemals offen bestritt, bestand ihre argumentative Reaktion eindeutig in Ablehnung.

Auf der praktischen Ebene konnte die demokratische Konditionalität der EU keine substantielle Veränderung in Mečiar's Regierungsstil bewirken. Das gilt selbst für den oft als Erfolg herausgestellten Vertrag zwischen Ungarn und der Slowakei, welcher die Regierung zur Einhaltung der Minderheitenrechtsstandards des Europarats sowie der Implementierung von Autonomierechten für die ungarische Minderheit verpflichtete. Nachdem der Vertrag im März 1995 auf der Konferenz des Stabilitätspaktes unterzeichnet wurde, traf er bei Mečiar's Koalitionspartnern auf heftigen Widerstand und wurde erst ratifiziert, nachdem die Regierung mehrere Gesetze verabschiedet hatte, die einen effektiven Minderheitenschutz umgingen und verwässerten (vgl. Leff 1997, 250; Schneider 1997, 20–24).

Die Parlamentswahlen 1998 wurden von einer Zehn-Parteien-Allianz unter dem neuen Premierminister Dzurinda gewonnen. Sie umfasste Reformkommunisten, Christdemokraten sowie zwei Parteien der ungarischen Minderheit. Trotzdem fühlten sich alle Regierungsparteien „demokratischen Werten sowie der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet und unterstützten die Integration der Slowakei in die Europäische Union und NATO“ (Bútora/Bútorová 1999, 82; vgl. Kirschbaum 1999, 600). Mit dem Regierungswechsel stieg also auch die Resonanz.

Genauso änderten sich die innenpolitischen Kosten der Regelübernahme, die – vor allem im Vergleich zu den zu erwarteten Gewinnen – als niedrig wahrgenommen wurden. Die Oppositionsparteien waren mit einem Programm der Westintegration angetreten und gewählt worden. Neben der Verhinderung einer Rückkehr Mečiar's an die Macht war dies der „Kitt“ einer ansonsten programmatisch heterogenen Koalition. Damit wurden die EU-Integration und die Übernahme ihrer Regeln zum ureigensten innenpolitischen Interesse der Koalition. Aus die-



sen Gründen überstand die Dzurinda-Regierung trotz ernster Krisen, wiederholter Drohungen einzelner Partner, die Koalition zu verlassen, und trotz Zerfalls und Umbildung einiger Koalitionsparteien die vollen vier Amtsjahre.

Die neue Koalition bekannte sich sofort zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Minderheitenschutz und erklärte sich bereit, liberale Reformen und die EU-Forderungen umzusetzen. Ihr neuer Außenminister, Eduard Kukan, versprach „zu beweisen, dass es jetzt eine neue Situation in der Slowakei gibt (...), eine zu demokratischer Entwicklung entschlossene Regierung“.<sup>4</sup> Wenige Tage, nachdem Dzurinda zum Premierminister gewählt wurde, besuchte er Brüssel und versprach anschließend, zwei Forderungen der EU schnell zu erfüllen: ein Sprachengesetz zugunsten nationaler Minderheiten und eine Untersuchung der Entführung des Sohnes des ehemaligen Präsidenten Kováč.<sup>5</sup> Regierungsvertreter bekräftigten ihre Absicht „alles zu tun“, damit die EU sich 1999 zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Slowakei entscheidet.<sup>6</sup>

Ebenso versuchte die neue Koalition, die konstitutionellen Konflikte und autoritären Tendenzen der Mečiar-Jahre zu bereinigen. Die parlamentarischen Rechte der Opposition wurden wiederhergestellt und die von Mečiar aufgeschobene Präsidentenwahl nachgeholt. Mit Ungarn erreichte man eine Übereinkunft über die Implementierung des Grundlagenvertrags.<sup>7</sup> Im Juli 1999 verabschiedete das Parlament ein den OSZE Richtlinien entsprechendes Minderheitensprachengesetz, das von der EU positiv aufgenommen wurde (Kirschbaum 1999, 600). Im Dezember 1999 beschloss der Europäische Rat mit der Slowakei in Beitrittsverhandlungen zu treten.

Insgesamt bestätigt die Slowakei-Fallstudie unsere Hypothesen. Während die Resonanz unter Mečiar niedrig und die machtpolitischen Kosten der Regelbefolgung hoch waren, veränderte sich die Situation nach 1998 in doppelter Hinsicht. Entsprechend änderte sich die Reaktion von Nichtübernahme zu vollständiger Übernahme. Während Mečiar die westlichen Forderungen als unbegründet ablehnte und nicht befolgte, teilte die Dzurinda-Regierung die liberalen

Werte der EU und deren Kritik an der Vorgängerregierung, versprach sofortige Abhilfe und kam den EU-Bedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bereitwillig nach.

## *5.2. Jugoslawien: Kooperation mit dem Kriegsverbrechertribunal<sup>8</sup>*

Die Kooperation mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal ist für die EU eine zentrale Bedingung für Hilfsleistungen und die Entwicklung der Vertragsbeziehungen zu den Nachbarstaaten Jugoslawiens. Doch obwohl sich Jugoslawien (Serbien und Montenegro) als Mitgliedstaat der UN (seit 1. November 2000) entsprechend der Resolution 827 des UN-Sicherheitsrats zur Kooperation verpflichtet hatte, blieb die Zusammenarbeit intern höchst umstritten und entwickelte sich zu einem zentralen Konfliktpunkt zwischen dem pragmatischen Reformer Zoran Djindjić (als Premierminister Serbiens) und dem moderaten Nationalisten und Reformkritiker Vojislav Koštunica (als Präsident der jugoslawischen Föderation).

Die innenpolitische Resonanz ist allgemein gering. Sowohl die Bevölkerung als auch die Elite in Serbien sind einer Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal eher abgeneigt und betrachten sie als ein Mittel, um die Serben einer Kollektivschuld zu bezichtigen (Biermann 2002, 22). Diese Einstellung deckt sich weitgehend mit dem historisch konstruierten Selbstbild der Serben als „Opfer“. Die Frage nationaler Verantwortlichkeit ist ein Tabu; eine öffentliche Diskussion serbischer Kriegesverbrechen oder der individuellen Schuld einzelner Verantwortlicher findet nicht statt.<sup>9</sup>

Varianz zwischen dem Verhalten Djindjićs und Koštunicas bestand nicht bei der Resonanz, sondern hinsichtlich des Nutzens und der Kosten einer Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal.<sup>10</sup> Koštunicas Ablehnung des Tribunals folgte der politischen Strategie, die national-konservative Wählerschaft für die serbischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2002 an sich zu binden, der er bereits seinen Wahlsieg gegen Milošević im Herbst 2000 verdankte. Djindjić hatte hingegen in diesem Wählerspektrum kei-

nen Rückhalt. Er baute seine Legitimation auf der erfolgreichen Transformation und Westintegration Serbiens auf und setzte seine Wiederwahlhoffnungen in eine Verbesserung der Lebensbedingungen für die serbische Bevölkerung. Dazu war internationale Unterstützung unerlässlich. Nach allgemeiner Einschätzung war diese instrumentelle Motivation der normativ-moralischen Überzeugung klar vorgelagert.<sup>11</sup>

Angesichts der geringen Resonanz fand man weder bei Koštunica noch bei Djindjić Zustimmung zum Haager Tribunal. Während Koštunica das Tribunal jedoch grundsätzlich ablehnte, rechtfertigte Djindjić die partielle Zusammenarbeit als Mittel zum Zweck. Schon während des Präsidentschaftswahlkampfes 2000 lehnte Koštunica es ab, Milošević auszuliefern. Nach Amtsantritt erklärte er, die Auslieferung jugoslawischer StaatsbürgerInnen sei ohne innenpolitische rechtliche Grundlage und daher illegal. Zudem bezeichnete er das Tribunal als anti-serbisch, als ein Werkzeug der USA und als völkerrechtlich fragwürdig. Die Zusammenarbeit mit dem Tribunal stelle einen „Ausverkauf nationaler Interessen“ dar.<sup>12</sup> Demgegenüber erklärte Djindjić, dass für Serbiens Integration in Europa kein Preis zu hoch sei und verwies auf die jugoslawischen Verpflichtungen durch Dayton.<sup>13</sup> Allerdings betrachtete er die Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal vorrangig als „Geschäftsbeziehung“ oder „notwendiges Übel“.<sup>14</sup> „Die internationale Gemeinschaft ist wie das Wetter. Man muss es emotionslos hinnehmen, sonst verübt man politischen Selbstmord.“<sup>15</sup>

Im praktischen Verhalten wurden die Differenzen zwischen Koštunica und Djindjić vor allem an der Auslieferung Miloševićs an das Haager Tribunal deutlich, die der serbische Ministerpräsident gegen den Willen und unter Protest des jugoslawischen Staatsoberhauptes verfügte und durchsetzte. Allerdings war die Kooperationsbereitschaft Djindjićs auch nur selektiv – unter unmittelbarem internationalem Druck (vor allem wenn internationale finanzielle Hilfsleistungen auf dem Spiel stehen) und je nach innenpolitischen Kosten. Weder das Tribunal noch die Europäische Kommission stuften die Zusammenarbeit als zufrieden stellend ein (vgl. European Commission 2002, 16, 20). Bei-

spielsweise gab Djindjić vor, den Aufenthaltsort des in Serbien als Kriegsheld gefeierten Generals Mladić nicht zu kennen bzw. nicht für die Auslieferung bosnischer StaatsbürgerInnen zuständig zu sein.<sup>16</sup> Außerdem weigerte er sich, den serbischen Präsidenten Milutinović vor dem Ende von dessen Amtszeit auszuliefern. Dies lässt sich durch die hohen machtpolitischen Kosten dieses Schrittes erklären. Milutinović war ein zurückhaltender, „zahmer“ Präsident, der Djindjić in Serbien freie Hand ließ (Oschlies 2002, 1–2). Eine vorzeitige Auslieferung und die wahrscheinliche Konsequenz, dass sein Rivale Koštunica in das Amt des serbischen Präsidenten gewählt werden würde, hätte Djindjićs Macht und Gestaltungsfreiheit in Serbien wesentlich eingeschränkt.<sup>17</sup>

Zusammenfassend bestätigt die jugoslawische Fallstudie unsere Hypothesen. Die unterschiedliche Bereitschaft, der Forderung der EU und anderer internationaler Geldgeber, mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal zusammenzuarbeiten, zu entsprechen, erklärt sich in erster Linie durch die unterschiedlichen machtpolitischen Kalküle des jugoslawischen Präsidenten Koštunica und des serbischen Ministerpräsidenten Djindjić. Die Resonanz war auf beiden Seiten niedrig, doch wurde die Argumentation in den Dienst des interessengeleiteten Handelns gestellt: Während Koštunica die Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal als rechtswidrig geißelte, rechtfertigte sie Djindjić als notwendiges Übel.

### *5.3. Lettland: Die Politik gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung*

Lettland ist unter den baltischen Staaten der Staat mit dem größten Anteil an russischsprachiger Bevölkerung, die zum größten Teil im Zuge der sowjetischen Russifizierungspolitik ins Land kam (Haab 1998, 4). Moskau veränderte nach der Annexion Lettlands im Zweiten Weltkrieg die ethnische Zusammensetzung des Landes, um so die imperiale Kontrolle zu verstärken; ein großer Teil der lettischen Elite wurde deportiert und die Einwanderung russischer ArbeiterInnen forciert. Diese Politik vergrößerte

te den Anteil der NichtlettInnen auf ca. 50 Prozent. Nach der Unabhängigkeit von der Sowjetunion ermöglichte Lettland im Jahr 1991 nur den StaatsbürgerInnen der Zwischenkriegszeit und ihren Nachkommen den Zugang zur Staatsbürgerschaft, um die sowjetische Politik rückgängig zu machen. Infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion verloren die meisten NichtlettInnen, ca. 30 Prozent der Bevölkerung, nicht nur ihre sowjetische Staatsangehörigkeit, sondern auch ihre politischen Rechte, weil sie aufgrund der lettischen Politik staatenlos wurden.

Die OSZE, die EU und der Europarat kritisierten diesen Zustand und die lettische Politik, weil sie grundlegende internationale Standards verletzt sahen. Die lettische Regierung war jedoch in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit nicht gewillt, diesen Zustand durch die Einführung eines geeigneten Einbürgerungsgesetzes zu beenden. Erst 1994 wurde ein neues Staatsbürgerschaftsrecht verabschiedet, das aber nicht nur hohe Anforderungen an die Einbürgerungswilligen stellte, sondern die Möglichkeit der Einbürgerung auch zeitlich nach Altersgruppen staffelte (Fenstersystem). Dieses Gesetz erfüllte die westlichen Erwartungen nicht, weil es nicht zu einer signifikanten Reduzierung von Staatenlosigkeit beitrug und seine Bestimmungen in Bezug auf den Gleichbehandlungsgrundsatz fragwürdig waren.

Seit den ersten Wahlen in Lettland dominierten rechts-konservative Regierungskoalitionen die lettische Politik (vgl. Reetz 1999), die deutlich nationalistischen Vorstellungsmustern folgten. Die gemeinsame Überzeugung in diesen Koalitionen war, dass der wieder unabhängige Staat nun das Überleben und die Wiederbelebung der lettischen Nation sowie deren Identität und Kultur nach Jahrzehnten der Russifizierungspolitik sicherstellen müsse. Zwar fühlten sich die konservativen Regierungsparteien einem pro-westlichen Kurs verpflichtet (Plakans 1997, 285; Jubulis 1996, 69; Smith et al. 1998, 108), doch reduzierte das nationale Trauma der Russifizierung und der vorherrschende Nationalismus die Resonanz westlicher Normen in einem entscheidenden Punkt: dem Schutz nationaler Minderheiten (Pabriks 1999; Wälzholz 1998, 92–93).

Aus der Sicht der Regierungen Lettlands waren die Kosten der Normübernahme am Anfang der 1990er Jahre hoch. In einer Politik, die auf die Veränderung der ethnischen Zusammensetzung der Staatsbürgerschaft zielte, sah die lettische Elite das Risiko der Veränderung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse im Staat, die zu einer Stärkung von politischen Kräften führen würde, die als loyal gegenüber Russland galten (Birckenbach 1997, 21–23; Holoboff 1995, 121). Die lettische Elite nahm die NichtlettInnen vor allem als KommunistInnen und sowjetische Militärs wahr, die eine Wiedereingliederung Lettlands in ein neues sowjetisches oder russisches Reich befürworteten. Ihre politische Teilhabe galt daher als Gefahr für die Unabhängigkeit Lettlands (Jubulis 1996, 61), besonders weil sich russische Truppen noch immer in Lettland aufhielten (Holoboff 1995, 112–115). Darüber hinaus sah die lettische Elite in der gleichberechtigten Partizipation der Nichtletten eine Gefahr für die lettische Kultur und die Bedeutung der lettischen Sprache (Pabriks 1999, 150; Wälzholz 1998, 88; Melvin 2000, 145). Sollten die NichtlettInnen wieder einen signifikanten Einfluß in der lettischen Politik erhalten, bestünde die Gefahr, dass Russisch erneut einen offiziellen Status erhielte und die kulturelle russische Dominanz fortgeschrieben würde. Zusätzlich mussten alle Parteien damit rechnen, dass die lettischen WählerInnen substantielle Konzessionen nicht unterstützen würden. Eine Niederlage bei Wahlen war damit für alle konzessionsbereiten Regierungen ein ernst zu nehmendes Risiko. Zusätzlich war es unmöglich, stabile Regierungskoalitionen ohne die Beteiligung von Parteien aus dem konservativ-rechten Spektrum zu bilden, so dass ein Vorstoß für eine liberalere Politik gegenüber den NichtlettInnen vom Risiko eines Koalitionsbruchs begleitet wurde.

Zu Beginn der 1990er Jahre war die argumentative Reaktion lettischer PolitikerInnen auf die Forderungen internationaler Organisationen nach einer Stärkung der Rechte der russischsprachigen Minderheit daher deutlich von Ablehnung gekennzeichnet. Beispielsweise stellte der Architekt der frühen Staatsbürgerschaftsregelungen, Juris Bojars, fest, dass Lettland sich

genauso wie jedes andere europäische Land verhalte, „das nicht automatisch seine Tür für Einwanderer aus Staaten der Dritten Welt öffne, weil diese nun mal diese Länder ihren eigenen vorziehen“ (zit. nach Smith et al. 1998, 109). Ähnlich reagierte Außenminister Andrejevs, als er 1993 auf die Kritik des Hohen Kommissars für Minderheiten (HCNM) der OSCE, Max van der Stoep, mit einem kurzen Brief antwortete, in dem er auf das Leid der Letten hinwies und darauf bestand, dass die derzeitigen Schutzbestimmungen für Menschenrechte ausreichen, um entstehende Probleme zu bearbeiten.<sup>18</sup>

Nachdem 1994 ein restriktives Staatsbürgerschaftsgesetz erlassen und umgesetzt wurde, tat die Regierung aufkommende Kritik mit dem Hinweis ab, dass es nun alleine an den NichtlettInnen liege, die bisher kein wirkliches Interesse an der lettischen Staatsbürgerschaft gezeigt hätten.<sup>19</sup> Weiterhin zeigte sich Außenminister Valdis Birkavs noch immer defensiv und abweisend gegenüber der Kritik von internationalen Organisationen.<sup>20</sup> Selbst der als eher liberal-konservativ geltende lettische Präsident Ulmanis bestand darauf, dass die lettische Gesetzgebung mit internationalen Regeln im Einklang stehe.<sup>21</sup>

Seit Mitte der 1990er Jahre wurde der lettischen politischen Elite jedoch zunehmend klar, dass eine liberalere Politik gegenüber den NichtlettInnen nicht zu einem rapiden Anstieg der Einbürgerungsrate führen würde, weil sich die NichtlettInnen nur zögerlich zur Annahme der Staatsbürgerschaft entschieden. Darüber hinaus zeigte sich, dass sich die eingebürgerten RussInnen verstärkt auch politisch integrierten und keine einheitliche politische Front bildeten, die die Unabhängigkeit Lettlands gefährden würde.<sup>22</sup> Zusätzlich hatten die russischen Truppen Lettland verlassen, und es setzte eine fortschreitende Annäherung an EU und NATO ein. Beides reduzierte die wahrgenommene und tatsächliche Bedrohung der lettischen Unabhängigkeit in starkem Maße. Auch sanken die internen politischen Kosten für die regierenden Koalitionen, weil die lettischen WählerInnen zunehmend ihre eigene Wohlfahrt ins Zentrum ihrer Wahlentscheidungen rückten und der Staatsbürgerschaftsfrage mehr und mehr eine zweitrangige Rolle beimaßen (Bungs 2000,

244). Allerdings kam es in Lettland nur zu einer widerwilligen Übernahme von Normen zum Schutz der NichtlettInnen: Es blieben die gleichen nationalistischen Kräfte an der Macht, die konstanten politischen Drucks durch die Beitrittskonditionalität der EU bedurften, um die entsprechenden Schutzbestimmungen zu übernehmen.

In ihrem Gutachten zum lettischen Beitrittsantrag (Juli 1997) beurteilte die EU-Kommission die Maßnahmen zur Reduzierung der Anzahl der Staatenlosen und besseren Integration der Minderheit als ungenügend und verlangte von Lettland mit deutlichen Worten die Abschaffung des Fenstersystems.<sup>23</sup> Nachdem der Europäische Rat von Luxemburg im Dezember 1997 der Empfehlung der Kommission gefolgt war und Lettland zunächst von der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ausgeschlossen hatte, ließ Ministerpräsident Krasts im Februar 1997 erstmals öffentlich durchblicken, dass er Änderungen des Staatsbürgerschaftsrechts nicht mehr ausschließe, während VertreterInnen seiner Partei, der nationalistischen Partei „Vaterland und Freiheit“, weiterhin jede Änderung verwarfen.<sup>24</sup> Die folgenden Monate waren durch eine intensive öffentliche Debatte zwischen und innerhalb der Parteien um die Legitimität der westlichen Forderungen und die Kosten der Veränderung geprägt. Letztlich forderte Außenminister Birkavs das lettische Parlament auf, das Staatsbürgerschaftsrecht entsprechend den westlichen Forderungen zu ändern, weil anderenfalls das große Risiko bestehe, Bündnispartner im Westen zu verlieren.<sup>25</sup> Ähnlich äußerte sich Präsident Ulmanis vor dem Parlament. In einer Rede, in der er auch das Recht seines Landes auf Schutz der eigenen Kultur und der eigenen Werte betonte, argumentierte er, dass die Kosten der Anpassung an westliche Standards in diesem Bereich nun geringer seien als am Anfang der Dekade und dass „die einzige Alternative [zur Veränderung des Staatsbürgerschaftsrechts] wäre, stolz zu sein und zu handeln als wäre man alleine, was internationale Isolation zur Folge hätte“.<sup>26</sup>

Im Juni 1998 entschied sich das lettische Parlament, den Forderungen der EU zu entsprechen, und akzeptierte mit sehr knapper Mehrheit Ver-

änderungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes.<sup>27</sup> Allerdings konnten Ministerpräsident Krasts und seine Partei sich mit der Entscheidung nicht abfinden und entschlossen sich, das Gesetz einem Volksentscheid zu unterwerfen.<sup>28</sup> Im Oktober 1998 entschied sich wiederum eine knappe Mehrheit der Bevölkerung dafür, den Argumenten von Außenminister Birkavs und Präsident Ulmanis zu folgen.<sup>29</sup>

Der Fall Lettland zeigt, wie sich die Reaktion auf demokratische Konditionalität ändert, wenn die Kosten der Regelbefolgung im Zeitverlauf geringer werden, ohne dass die Resonanz der Regeln sich erhöht. Die Resonanz der westlichen Normen zum Staatsbürgerschaftsrecht war in diesem Fall und im gesamten Untersuchungszeitraum konstant niedrig. Allerdings verringerte sich die Sorge, dass ein großzügiges Staatsbürgerschaftsrecht die Integrität und Selbständigkeit Lettlands in Frage stellen könnte, während sich gleichzeitig die Aussichten einer EU- und NATO-Mitgliedschaft konkretisierten. Dadurch schlug die Kosten-Nutzen-Bilanz eindeutig zugunsten einer Regelbefolgung aus. Die fortgesetzt geringe Resonanz zeigte sich jedoch darin, dass die Befolgung westlicher Forderungen vornehmlich instrumentell gerechtfertigt wurde und die nationalistischen Regierungsparteien sich nachhaltig sträubten.

#### *5.4. Estland: Die estnische Politik gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung*

Die Ausgangssituationen in Estland und Lettland waren sehr ähnlich. Die sowjetische Russifizierungspolitik führte dazu, dass im Jahr 1989 die EstInnen nur 61 Prozent der Bevölkerung des Landes stellten (Stepan 1994, 133). Nach der Unabhängigkeit entschied die estnische Regierung ebenfalls, dass nur die BürgerInnen der Zwischenkriegszeit und ihre Nachkommen automatisch BürgerInnen von Estland werden konnten. Durch diese Entscheidung wurde ein hoher Anteil der russischsprachigen Bevölkerung zu Staatenlosen. Im Zentrum der Kritik der EU und anderer westlicher Organisationen standen auch hier die restriktiven Einbürgerungsbestimmungen.

Im Unterschied zu Lettland kann die Resonanz westlicher Normen in Estland jedoch als hoch gelten. Seit der Unabhängigkeit dominierten Regierungskoalitionen aus konservativen Parteien und Parteien der politischen Mitte die estnische Politik (Grofman et al. 2000, 348–351; Reetz 1999). Alle Parteien dieser Regierungskoalitionen sahen sich als demokratische Parteien (Järve 1995, 22), die die westliche Kultur und Tradition des Landes repräsentierten (Kuus 2002, 98). Darüber hinaus hatte Estland unter den baltischen Staaten noch aus der Zwischenkriegszeit die meiste Erfahrung mit Demokratie und dem Schutz von Minderheiten (Stepan 1994, 129). Vor allem aber war der Nationalismus in den estnischen Regierungseliten weniger vertreten bzw. weniger ausgeprägt als in Lettland. Daraus resultierte, dass nach anfänglichen nationalistischen Reflexen zur Zeit der Revolution die Resonanz westlicher Normen unblockiert blieb. Gleichzeitig aber herrschten in der estnischen Elite die gleichen Bedenken gegenüber einer Integration der russischsprachigen Bevölkerungsgruppe vor wie in Lettland. Sie wurden als Gefahr für die neu erreichte politische und kulturelle Autonomie des Landes und seine Westorientierung wahrgenommen (Haab 1998; Kuus 2002, 98; Stepan 1994, 136).

Am Anfang der 1990er Jahre war die politische Rhetorik der estnischen Regierung durch Ausweichen, Ausflüchte, Vergleiche und Rechtfertigungsversuche geprägt. Die politischen AkteurInnen bekannten sich zu westlichen Prinzipien, versuchten aber, unter Hinweis auf die spezielle Situation Estlands und organisatorische Probleme die Implementation zu umgehen und KritikerInnen zu veranlassen, eine verzögerte Regelbefolgung zu akzeptieren. Anfänglich beteuerte die estnische Regierung ihre Unterstützung für die Empfehlungen des Minderheiten-Hochkommissars der OSZE (Zaagman 1999, 33). Im Juli 1993 jedoch versuchte Ministerpräsident Maart Laar, die Kritik der OSZE abzuwehren, indem er ankündigte, dass die Regierung in naher Zukunft den Empfehlungen der HCNM entsprechen werde, während sie jedoch weiterhin die Implementation hinauszogerte.<sup>30</sup> Weiterhin gestand Vaino Reinard, Botschafter Estlands beim Europarat, ein, dass



Estland tatsächlich Probleme mit der Integration der NichtestInnen habe, diese aber organisatorischer Art seien und keinen Bezug zur generellen Akzeptanz der Menschenrechte hätten.<sup>31</sup> Außenminister Velliste bekräftigte, dass Estland sich an den Schutz von Individuen und Gruppen gebunden fühle und mit dem Europarat zusammenarbeiten werde.<sup>32</sup>

In einer für die „Pseudoübernahme“ typischen Weise verabschiedete das estnische Parlament schon 1992 ein formell sehr liberales Staatsbürgerschaftsgesetz, allerdings kombiniert mit unklaren Durchführungsbestimmungen. Erst als die Mitgliedschaft Estlands im Europarat zur Debatte stand, führte die estnische Regierung im Februar 1993 die fehlenden Bestimmungen ein, allerdings auch einen allgemein als restriktiv angesehenen Sprachtest (Smith 2001, 86). Zugleich reagierte sie sehr zögerlich auf die Forderungen der OSZE, die nicht nur rechtliche Änderungen, sondern auch eine effektive Reduktion der Anzahl der Staatenlosen in Estland erwartete. 1995 änderte Estland schließlich die Sprachtests, führte einen zusätzlichen Test über die Verfassung Estlands ein und vereinheitlichte einige weitere Bestimmungen. Maart Nutt, führendes Mitglied des Parlaments, suggerierte, diese Änderungen würden die Gesetze Estlands in Einklang mit den EU-Forderungen bringen. Allerdings vereinfachten sie – anders als von der EU verlangt – die Einbürgerung keineswegs.<sup>33</sup>

Wie in Lettland erwiesen sich die Risiken der Integration jedoch als weniger begründet als ursprünglich angenommen. Die Unabhängigkeit Estlands wurde durch die fortschreitende Integration des Landes in EU und NATO gesichert, und die russischen Truppen hatten das Land verlassen. Die ethnischen Unterschiede im Wahlverhalten gingen zunehmend verloren (Grofman et al. 2000, 349–350; Raun 2001, 25; Raun 1997, 362). Dies machte deutlich, dass die russischsprachige Bevölkerung keinesfalls versuchte, eine fünfte Kolonne Russlands in Estland zu bilden. Außerdem war die Zahl der Naturalisierungen weitaus niedriger als erwartet. Einerseits blieb die Zahl der AntragstellerInnen niedrig, so dass es nur zu einem langsamen Wandel der Zusammensetzung der Staats-

bürgerInnen kam. Andererseits beantragten 120.000 der 550.000 NichtestInnen die *russische* Staatsangehörigkeit. Zusätzlich zeigte sich, dass die EstInnen ihre Wahlentscheidung zunehmend weniger von der Minderheitenfrage abhängig machten. Ein Indikator war, dass die rechten Parteien in den Wahlen von 1995 eine deutliche Niederlage einstecken mussten. Dies gab der estnischen Elite mehr Raum für Zugeständnisse an die internationale Kritik, wie sie von der EU Kommission nochmals 1997 in der Agenda 2000 formuliert wurde.<sup>34</sup>

Das argumentative Verhalten änderte sich nach 1995 in Richtung offener Zustimmung. Beispielsweise beantwortete Außenminister Ilves 1997 die Forderungen des Hochkommissars van der Stoep weitaus direkter und klarer, als dies in der Zeit zuvor geschehen war.<sup>35</sup> Ähnlich offen zeigte sich auch Ministerpräsident Mart Siiman, als er klar machte, dass es nun das nachdrückliche Ziel der Regierung sei, die Einbürgerungen voranzutreiben.<sup>36</sup> Die sinkenden internen Kosten und die Konditionalität der Forderungen der EU Kommission führten auch in der Praxis zu einer neuen Haltung, die durch die automatische Einbürgerung von Kindern (1998), vor allem aber durch das im Frühjahr 2000 verabschiedete Integrationsprogramm zum Ausdruck kam (Aklaev 2001, 24–26).

Das estnische Fallpaar zeigt also den Wandel von Pseudoübernahme zu vollständiger Übernahme infolge einer veränderten Kostenwahrnehmung. Anders als im lettischen Parallelfall war die Resonanz der Minderheitenschutzregeln, vor allem wegen des weniger nationalistischen Profils der estnischen Regierungskoalitionen, höher. Entsprechend weniger widerwillig gaben die estnischen Regierungen den Forderungen der westlichen Organisationen nach einer Liberalisierung der Minderheitenpolitik nach.

## 6. Schluss

In diesem Papier haben wir die argumentativen und praktischen Reaktionen osteuropäischer Regierungen auf die demokratische Konditionalität der EU untersucht und deren Varianz



auf die Kombination zweier Faktoren zurückgeführt: die machtpolitischen Kosten und die Resonanz der politischen Beitrittsbedingungen der EU.

In der Slowakei waren zur Zeit der autoritären Mečiar-Regierung (1994–98) die machtpolitischen Kosten einer Anpassung an die EU-Bedingungen hoch und zugleich die Resonanz liberaler Normen gering. Die Regierung ließ sich daher nicht von ihrem autoritären Kurs abbringen und wies die EU-Kritik grundsätzlich zurück. Nach den Wahlen von 1998 änderte sich die Situation grundlegend. Die ansonsten heterogene Dzurinda-Regierung wurde durch die Gegnerschaft gegenüber Mečiar und das Ziel der Westintegration zusammengehalten und legitimierte ihre Politik durch die Aussicht auf den EU-Beitritt. So kam es zu einem Wandel von Nichtübernahme zu vollständiger Übernahme.

Im Mittelpunkt der jugoslawischen Fallstudie standen die – aufgrund unterschiedlicher machtpolitischer Kosten/Nutzen-Kalküle bei allgemein geringer Resonanz – divergierenden Haltungen der jugoslawischen und serbischen Führung zur Kooperation mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal. Die Ablehnung der Zusammenarbeit durch den jugoslawischen Präsidenten Koštunica entsprach seiner Verankerung in der nationalistisch eingestellten Bevölkerungsmehrheit Serbiens, während der politische Erfolg des serbischen Regierungschefs von der Verbesserung der ökonomischen Situation des Landes und damit von westlicher Unterstützung abhängig war. Zu diesem Zweck kooperierte er entsprechend dem Reaktionstyp der „widerwilligen Übernahme“ selektiv mit dem Tribunal.

Die baltischen Fallstudien (Estland, Lettland) zeigen, dass die innenpolitischen Kosten der Einbürgerung und Einführung von Minderheitenrechten anfänglich als hoch wahrgenommen wurden, als die russischsprachige Bevölkerung als Gefahr für die noch ungefestigte Unabhängigkeit und nationale Identität wahrgenommen wurde. In beiden Fällen wurde die Übernahme der EU-Bedingungen dadurch befördert, dass die Perspektive der EU- und NATO-Mitgliedschaft und das gemäß-

te Verhalten der russischsprachigen Bevölkerung die Bedrohungswahrnehmung deutlich reduzierten. Angesichts der geringeren Resonanz der liberalen Normen unter den nationalistischeren Regierungen Lettlands fiel dort die Übernahme aber „widerwilliger“ aus als in Estland.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass die Fallstudien unsere Hypothesen bestätigen: Die Varianz in den Reaktionen der Regierungen kann durch unterschiedliche Verteilungen von machtpolitischen Kosten und der Resonanz liberaler Normen bei den Regierungen erklärt werden. Dabei bedingt der Grad der Resonanz in erster Linie die argumentativen, die Höhe der Kosten die praktischen Reaktionen.

Allerdings dominierte die Kostenlogik insofern, als die argumentativen Reaktionen vorrangig der Rechtfertigung der kostenbedingten praktischen Reaktionen dienten. Außerdem konnten wir feststellen, dass eine Veränderung der Resonanz selten und nur bei einem Austausch der Regierungsparteien zu erwarten ist. Argumentative Überzeugungsprozesse spielten daher in unseren Fällen bei der Europäisierung im Sinne einer Verbesserung der Regelübernahme keine Rolle. Ohne Regierungswechsel resultierte Europäisierung allein aus einem Absinken der innenpolitischen Anpassungskosten.

Die zentrale Rolle der EU bei der „Zähmung der Widerspenstigen“ unter den osteuropäischen Regierungen besteht also weder in der Ausübung von Zwang noch in der normativen Überzeugung, sondern in der Beitrittsperspektive, die einen permanenten, hohen und positiven Anreiz darstellt. Vorausgesetzt, die machtpolitischen Anpassungskosten waren gering oder sanken, dann hat sich die Aussicht auf die Belohnung „Mitgliedschaft“ als hinreichend wirksam erwiesen, um innenpolitische Widerstände und Resonanzdefizite in den Hintergrund treten zu lassen. Im Zeitverlauf lässt sich auch insofern von einer „Zähmung“ sprechen, als die Wahrscheinlichkeit eines Rückfalls abnimmt: Je konkreter die Beitrittsperspektive wird und je näher der Beitrittstermin rückt, um so höher werden die Opportunitätskosten der Nichtübernahme.

## ANMERKUNGEN

- 1 Der Artikel beruht auf Ergebnissen aus einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft an der TU Darmstadt geförderten Projekt über die „Erweiterung der westlichen Staatengemeinschaft“. Wir danken den HerausgeberInnen des Heftes für ihre hilfreichen Kommentare und Anregungen.
- 2 Zu dieser strategischen Verwendung von Argumenten vgl. das Konzept des rhetorischen Handelns bei Schimmelfennig (1997, 2001).
- 3 Siehe z.B. Goldman (1999, 159–164); Schneider (1997, 33–34); RFE/RL Newline, 13.2.1998.
- 4 Siehe z.B. RFE/RL Newline, 2. und 3.12.1998.
- 5 RFE/RL Newline, 9.11.1998.
- 6 RFE/RL Newline, 28.12.1998, 22.1.1999.
- 7 RFE/RL Newline, 16.11.1998.
- 8 Wir danken Peter Schlotter und Martin Brusis für hilfreiche Kommentare.
- 9 Die Welt, 25.03.2002; Süddeutsche Zeitung (SZ), 13.02.2001.
- 10 Beispielsweise sollte nicht übersehen werden, dass beide Politiker in der Vergangenheit Milošević wegen des Krieges im Kosovo kritisiert haben. Allerdings nicht wegen der Entscheidung für den Krieg an sich, sondern weil er den Krieg verloren hat (Berliner Zeitung (BZ), 11.04.2002).
- 11 Vgl. z.B. Reljic (2002, 2003); SZ, 27.02.2003.
- 12 Vgl. Economist, 16.02.2002; New York Times (NYT), 16.01., 19.02. und 17.03.2001; SZ, 13.02.2001.
- 13 SZ, 25.01.2001; FAZ, 29.06.2001.
- 14 Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 13.03.2003; SZ 14.03.2003.
- 15 Der Spiegel, 16.12.2002, S. 124.
- 16 Vgl. SZ, 23.01.2003; Die Welt, 02.03.2002.
- 17 NYT, 28.12.2002; SZ, 21.01.2003.
- 18 Georgs Andrejeves Brief an OSCE HCNM van der Stoel vom 18. April 1993 ([www.osce.org/hcnm/documents/recommendations](http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations)).
- 19 RFE/RL Newline, 10.4.1997.
- 20 Briefe von Valdis Birkavs an OSCE HCNM van der Stoel vom 22. April 1996 und 24. Dezember 1996 ([www.osce.org/hcnm/documents/recommendations](http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations)).
- 21 RFE/RL Newline, 11.07.1997.
- 22 Vgl. Rose (1997, 12); „The State President Guntis Ulmanis’ address to the Parliament of Latvia, June 22, 1998“ ([www.am.gov.lv/en](http://www.am.gov.lv/en)).
- 23 DOC/97/14: Agenda 2000 – Commission Opinion on Latvia’s Application for Membership of the European Union.
- 24 RFE/RL Newline, 2.2.1998 und 23.2.1998.
- 25 RFE/RL Newline, 2.6.1998.
- 26 „The State President Guntis Ulmanis’ Adress to the Parliament of Latvia (Saeima), June 22, 1998“ (<http://www.am.gov.lv/en>).
- 27 FAZ, 23. und 24.6.1998.
- 28 RFE/RL Newline, 29.6.1998, 2.7.1998, 7.7.1998, 17.8.1998; Baltic Weekly Crier Archives 24.–31.8.1998 ([www.balticsww.com/wkcrier](http://www.balticsww.com/wkcrier)); RFE/RL Newline, 2.9.1998.

- 29 SZ, 5.10.1998; FAZ, 6.10.1998; RFE/RL Newline, 6.10.1998.
- 30 <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations>
- 31 <http://www.vm.ee/eng/pressreleases/speeches/1993>
- 32 Trivimi Velliste im Europarat, 4. November 1993 (<http://www.vm.ee/eng/pressreleases/speeches/1993>).
- 33 Visek (1997, 338); Thiele (2002, 733); FAZ, 22.02.1995.
- 34 DOC/97/12: Agenda 2000 – Commission Opinion on Estonia’s Application for Membership of the European Union.
- 35 [www.osce.org/hcnm/documents/recommendations](http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations)
- 36 RFE/RL Newline, 9.12.1997.

## LITERATUR

- Ágh, Attila (1998). *The Politics of Central Europe*, London.
- Aklaev, Airat (2001). *From Confrontation to Integration, The Evolution of Ethnopolitics in the Baltic States*, Frankfurt, PRIF-Report No. 59.
- Biermann, Rafael (2002). Aussöhnung und Neubeginn. Das Haager Tribunal und seine Folgen, in: *Internationale Politik*, 57 (5), 21–24.
- Birch, Sarah (2000). Elections and Representation in Post-Communist Eastern Europe, in: Hans-Dieter Klingemann/Ekkehard Mochmann/Kenneth Newton (Hg.): *Elections in Central and Eastern Europe: The First Wave*, Berlin, 13–35.
- Birckenbach, Hanne-Margret (1997). The Citizenship Issue in Estonia and Latvia: A Success story of preventive diplomacy?, in: Hanne-Margret Birckenbach (Hg.): *Preventive Diplomacy through fact-finding: How International Organisations review the conflict over citizenship in Estonia and Latvia*, Hamburg, 17–91.
- Börzel, Tanja A./Thomas Risse (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, in: *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (15), o.S. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015.htm>).
- Bungs, Dzintra (2000). Lettland und Litauen: Sichere Zukunft durch EU-Beitritt, in: Barbara Lippert (Hg.): *Osterweiterung der Europäischen Union – Die doppelte Reifeprüfung*, Bonn, 223–294.
- Bútora, Martin/Zora Bútorová (1999). Slovakia’s Democratic Awakening, in: *Journal of Democracy*, 10 (1), 80–95.
- Checkel, Jeffrey T. (2000). Compliance and Conditionality, *Arena Working Paper* 00/12, Oslo.
- Cortell, Andrew P./James W. Davis Jr. (2000). Understanding the Domestic Impact of International Norms, in: *International Studies Review*, 2 (1), 65–87.
- Cowles, Maria Green/James Caporaso/Thomas Risse (2001). *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca.
- European Commission (2002). *Federal Republic of Yugoslavia. Stabilisation and Association Report*,

- Commission Staff Working Paper 4. April SEC (2002) 343, Brussels.
- Goldman, Minton F. (1999). Slovakia since Interdependence: A Struggle for Democracy, Westport.
- Grofman, Bernard/Evald Mikkel/Rein Taagepera (2000). Fission and Fusion of Parties in Estonia, 1987–1999, in: *Journal of Baltic Studies*, 31 (4), 329–357.
- Haab, Mare (1998). Potentials and vulnerabilities of the Baltic States, in: Birthe Hansen/Bertel Heurlin (Hg.): *The Baltic States in World Politics*, New York, 1–23.
- Héritier, Adrienne (2001). Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking, in: Adrienne Héritier: *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, 1–21.
- Holoboff, Elaine M. (1995). National Security in the Baltic States. Rolling back the Bridgehead, in: Bruce Parrott (Hg.): *The International Politics of Eurasia: Volume 5: Statebuilding and military power in Russia and the New States of Eurasia*, London, 111–133.
- Jacoby, Wade (1999). The Priest and the Penitent. The European Union as a Force in the Domestic Politics of Eastern, in: *East European Constitutional Review*, 8 (1), 62–67.
- Järve, Pritt (1995). Transition to Democracy, in: *Nationalities Papers*, 23 (1), 19–27.
- Jubulis, Mark A. (1996). The External Dimension of Democratization in Latvia: The Impact of European Institutions, in: *International Relations*, 13 (3), 59–73.
- Kaldor, Mary/Ivan Vejvoda (1999). Democratization in Central and Eastern European Countries: An Overview, in: Mary Kaldor/Ivan Vejvoda (Hg.): *Democratization in Central and Eastern Europe*, London, 1–24.
- Kelley, Judith (2002). Unpacking Socialization: Persuasion, Incentives, and Ethnic Politics in Eastern Europe. Paper for ARENA/IDNET Workshop, Florence, EUI, May 2002.
- Kirschbaum, Stanislav (1999). Slovakia. The End to a Confused Sense of Direction?, in: *International Journal*, 54 (4), 582–602.
- Kuus, Merje (2002). European Integration in Identity Narratives: A Quest for Security, in: *Peace Research*, 39 (1), 91–108.
- Leff, Carol Skalik (1997). The Czech and Slovak Republics: Nation versus State, Boulder.
- Melvin, Neil J. (2000). Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities of Estonia and Latvia, in: Jonathan P. Stein (Hg.): *The Politics of National Minority Participation in Post-communist Europe*, Armonk/London, 129–166.
- Oschlies, Wolf (2002). Serbien: Präsidentschaftswahlen als systemarer Klärungsprozeß (SWP-Brennpunkte). Berlin.
- Pabriks, Artis (1999). From Nationalism to Ethnic policy: The Latvian Nation in the Present and in the Past, Berlin (BIAB-Berichte, Nr. 17).
- Plakans, Andrejs (1997). Democratization and political participation in post communist societies: the case of Latvia, in: Karen Dawisha/Bruce Parrot (Hg.): *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge, 245–289.
- Raun, Toivo U. (1997). Democratization and political development in Estonia, 1987–1996, in: Karen Dawisha/Bruce Parrott (Hg.): *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge, 334–373.
- Raun, Toivo U. (2001). Estonia in the 1990s, in: *Journal of Baltic Studies*, 32 (1), 19–43.
- Reetz, Axel (1999). Demokratische Transformation im Baltikum, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4, 924–955.
- Reljic, Dusan (2002). Serbien vor neuen politischen Turbulenzen (SWP-Aktuell 23/02), Berlin 2002.
- Reljic, Dusan (2003). 2002 ein verlorenes Jahr für Serbien (SWP Brennpunkte), Berlin.
- Rose, Richard (1997). Baltic Trends: Studies in Cooperation, Conflict, Rights and Obligations, Glasgow.
- Schimmelfennig, Frank (1997). Rhetorisches Handeln in der internationalen Politik, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 4 (2), 219–254.
- Schimmelfennig, Frank (2001). The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: *International Organization*, 54 (1), 47–80.
- Schimmelfennig, Frank/Stefan Engert/Heiko Knobel (2003). Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey, in: *Journal of Common Market Studies*, 41 (3), 495–517.
- Schneider, Eleonora (1997). Quo vadis, Slowakei? Von der eingeleiteten Demokratie zum Autoritarismus? (Köln: BioSt), Berichte 36/97.
- Smith, David J. (2001). Estonia – Independence and European Integration, London/New York, 2001.
- Smith, Graham/Vivian Law/Andrew Wilson/Annette Bohr/Edward Allworth (1998). Nation-building in the Post-Soviet Borderlands, *The Politics of National Identities*, Cambridge.
- Smith, Karen E. (2001). Western Actors and the Promotion of Democracy, in: Jan Zielonka/Alex Pravda (Hg.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Bd. 2: International and Transnational Factors, Oxford, 31–57.
- Stepan, Alfred (1994). When Democracy and the Nation-State are Competing Logics: Reflections on Estonia, in: *Archives Européennes de Sociologie*, 25 (1), 127–141.
- Thiele, Carmen (2002). Staatsangehörigkeit in den baltischen Staaten: Das Beispiel Estland, in: *Osteuropa*, 52 (6), 729–742.
- Visek, Richard C. (1997). Creating the Ethnic Electorate through Legal Restorationism: Citizenship Rights in Estonia, in: *Harvard International Law Journal*, 38 (2), 315–373.
- Wälzholz, Gunnar (1998). Lettische Nationenbildung im Transformationsprozeß: Gemeinschafts- und gesellschaftsbildende Aspekte unter besonderer Berücksichtigung der Sprach- und Staatsangehörigkeitsproblematik, Berlin (BIAB-Berichte, No. 15).

*Zaagman*, Rob (1999). *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia, and Lithuania*, Flensburg (ECMI Monograph 1).

#### AUTOREN

Stefan ENGERT, M.A., Jg. 1972 und Heiko KNOBEL, M.A, M.Sc.Econ., Jg. 1970, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt, Residenzschloss, D-64283 Darmstadt, e-Mail: engert@pg.tu-darmstadt.de, knobel@pg.tu-darmstadt.de

PD Dr. Frank SCHIMMELFENNIG, Jg. 1963, Fellow am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Universität Mannheim, Postfach, D-68131 Mannheim, e-Mail: frank.schimmelfennig@mzes.uni-mannheim.de

Die Autoren bearbeiten ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziertes Projekt zur „Erweiterung der westlichen Staatengemeinschaft“, das die Osterweiterung westlicher Organisationen und die internationale Sozialisation osteuropäischer Staaten untersucht.

Aktuelle Publikationen aus dem Projekt sind:

Schimmelfennig, Frank/Stefan Engert/Heiko Knobel: „Costs, Commitment, and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia, and Turkey“, in: *Journal of Common Market Studies*, 41 (3), 2003, 495–517; Schimmelfennig, Frank: „Strategic Action in a Community Environment. The Decision to Enlarge the European Union to the East“, in: *Comparative Political Studies*, 36 (1–2), 2003, 156–183; Schimmelfennig, Frank: „The EU, NATO, and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric“, Cambridge, 2003.